

Agentschappen: eenheid in verscheidenheid

Sandra van Thiel en Amanda Smullen

Smullen, A. & S. van Thiel. (2002). Agentschappen: eenheid in verscheidenheid. In A. Kraak & R. van Oosterom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU. Pp. 36-44.

Inleiding

In tegenstelling tot de definitieproblemen rond het begrip 'zelfstandig bestuursorgaan' (vgl. Van Thiel & Van Buuren, 2001) lijkt het begrip 'agentschap' redelijk duidelijk omlijnd (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). De criteria in de Comptabiliteitswet en de Instellingsprocedure Agentschappen omschrijven nauwkeurig onder welke omstandigheden een organisatie in aanmerking komt om agentschap te worden en wat een agentschap wel of niet mag doen. Wie inzoomt op de agentschappen die feitelijk zijn opgericht, ziet echter al snel dat we hier te maken hebben met zeer uiteenlopende organisaties, zowel qua historische achtergrond en politiek belang, als wat betreft hun omvang in geld en personeel, hun werkgebied, maar vooral in het takenpakket waar ze mee belast zijn. Alhoewel agentschappen in theorie allemaal belast zijn met de uitvoering van beleid, leidt dat in de praktijk tot behoorlijke verschillen.

In deze bijdrage zullen we betogen dat dergelijke verschillen meegenomen zouden moeten worden in de wijze waarop agentschappen worden aangestuurd door het moederdepartement en het Ministerie van Financiën. Het uniforme agentschapmodel is, nu het aantal agentschappen sterk is gegroeid, toe aan verfijning. Wij zullen een aantal verschillende classificaties behandelen die meer eenheid aan kunnen brengen in de verscheidenheid van agentschappen in Nederland. Achtereenvolgens behandelen we de mogelijkheid om een indeling te maken naar beleidsterrein, omvang, product en taak. We sluiten af met een aantal aanbevelingen voor de aanpassing van de wijze van aansturing op basis van de door ons ontwikkelde classificaties.

Verschillen tussen agentschappen

Anno 2002 bestaan er 24 agentschappen. Bekende voorbeelden zijn de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), het gevangeniswezen (Dienst Justitiële Inrichtingen DJI) en de Rijksgebouwendienst (RGD), het meteorologisch instituut KNMI en de Centrale Financien Instellingen (CFI) die onder andere scholen voorziet van middelen. Verder zijn er - officieel aangekondigde - voornemens om tenminste nog eens negen agentschappen op te richten, zoals de Belastingdienst, Rijkswaterstaat (RWS) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). In de bijlage bij onze bijdrage geeft tabel 1 een overzicht (bewerking van Smullen et al., 2001). Tenslotte is een tiental organisaties actief in het voortraject om op termijn de status van agentschap te krijgen. Deze zullen wij hier niet behandelen, omdat niet alle informatie hierover voor ons toegankelijk is.¹

Alle agentschappen dateren van na 1994. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie, Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) zijn koplopers in het aantal agentschappen dat zij hebben opgericht. Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën zijn de enige ministeries die momenteel nog geen agentschappen hebben opgericht, maar de laatste twee hebben reeds aangekondigd dit wel te gaan doen. Ook bij andere ministeries lopen discussies en/of plannen over omvorming van onderdelen naar een agentschap, bijvoorbeeld de Dienst Bestuurlijke Zaken (DBZ) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) bij Justitie, en het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).²

De variatie in taken is groot (vgl. tabel 1); van het beheer van gebouwen en informatiebestanden, tot onderzoek doen, subsidies verstrekken, registreren, beoordelen, controleren en inspecteren. En alhoewel niet in de bijlage vermeld, zijn er ook grote verschillen in omvang, zowel in personeelsaantallen (van enkele tientallen tot enkele duizenden) en het budget (van een kwart miljoen euro tot meer dan een miljard euro, vgl. Smullen et al., 2001:196 en zie de appendix bij dit boek).

¹ Zie de appendix bij dit boek voor een uitgebreid overzicht, inclusief de agentschappen die nog in het voortraject zitten.

² Veel van de informatie en voorbeelden is verkregen uit instellingsbrieven, jaarverslagen, websites, congresbijeenkomsten en persoonlijk contacten.

Classificatie van agentschappen

Het blijkt moeilijk om een indeling te maken, die alle agentschappen insluit maar toch hanteerbaar is. Aan een indeling met evenveel categorieën als er agentschappen zijn, heeft immers niemand iets. Er moet een optimum worden gezocht in het aantal categorieën en het onderscheidend vermogen ervan. De beste indeling is de indeling die met het minste aantal categorieën de meeste organisaties kan omvatten.

Er zijn tal van variabelen die kunnen helpen onderscheid te maken tussen agentschappen. Voor deze bijdrage hebben we gekeken naar het beleidsterrein waarop agentschappen werken, hun omvang, hun takenpakket en de 'producten' die ze leveren. De herkomst van een agentschap lijkt ons hier geen variabele van belang; de meeste agentschappen zijn immers voormalige departementale afdelingen. Een enkel agentschap was eerst zbo zoals NOVEM (B.V.), of werkzaam voor een zbo zoals het Bureau Industrieel Eigendom (voorheen bureau van de Octrooiraad). Ook zijn er voorbeelden van stichtingen die nu agentschap worden, zoals het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) Indien het aantal organisaties dat op deze wijze is ontstaan toeneemt, zou het aanbeveling verdienen om nader te onderzoeken of de herkomst een zinvolle manier is om groepen agentschappen van elkaar te onderscheiden.

Beleidssterrein

Agentschappen zijn verbonden aan departementen. Een indeling van agentschappen naar moederdepartement betekent dat er evenzoveel categorieën als ministeries zijn. Op zich sluit dit wel aan bij de wijze waarop departementen tot nu toe te werk zijn gegaan bij het oprichten van agentschappen; de keuze voor agentschappen en de invulling van de aansturing is zeer gevarieerd tussen departementen. Een voorbeeld: de scheiding tussen de rol van eigenaar en opdrachtgever wordt bij EZ anders ingevuld (3-partijenmodel met beleidsdirectie, SG en financiële directie FEZ in gescheiden rollen) dan bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (een aparte directie Relatiebeheer Zelfstandige Organen).

Aan deze indeling kleven echter twee nadelen. Ten eerste het aantal categorieën is erg groot, en de vulling van sommige categorieën erg mager. Soms is er immers maar één agentschap per categorie. Het tweede nadeel is dat bij departementale herschikkingen een agentschap naar een andere categorie wordt verplaatst. Een voorbeeld hiervan is het agentschap Tele-

com dat recent naar het ministerie van EZ is verhuisd omdat het directoraat-generaal voor telecommunicatie van V&W naar EZ is gegaan bij de kabinetsonderhandelingen in 2002. Indien, zoals we verderop zullen betogen, de wijze van aansturing afhankelijk is van de categorie waartoe een agentschap behoort, betekent dit dat organisaties mogelijk op steeds wisselende wijze aangestuurd kunnen worden gedurende hun bestaan.

Een alternatieve indeling, namelijk naar beleidssector (cultuur, veiligheid, sport, educatie, milieu, enzovoorts) zou misschien meer geschikt zijn, maar ook dan blijft het probleem van de vele categorieën met de geringe aantallen organisaties bestaan. Bovendien leidt het onvermijdelijk tot een ander probleem omdat een aantal agentschappen op meerdere beleidsterreinen actief is. Zo levert het RIVM adviezen over uiteenlopende onderwerpen aan verschillende ministeries. Het indelen van dit (aanstaande) agentschap in de categorie van het moederdepartement (VWS), zou tekortdoen aan de werkzaamheden ervan.

Al met al lijkt een indeling naar departement of beleidssector niet veel meerwaarde te bieden bij het verkrijgen van meer inzicht en het opsporen van gemeenschappelijkheden, teneinde aanknopingspunten te vinden voor de aansturing.

Omvang

De omvang van agentschappen kan, in kwantitatieve zin,³ op twee manieren worden gemeten: in personeelsaantal en in (apparaats)-budget. Dit zijn redelijk makkelijke variabelen om een indeling in categorieën op te baseren. Zie tabel 2 voor een paar willekeurige voorbeelden, andere indelingen zijn uiteraard denkbaar. De omvang in personeel correspondeert aardig met de omvang van het budget. DJI is met voorsprong de grootste van alle agentschappen. IVOP, Bureau IE en CBI zijn de kleinsten qua omvang.

³ In kwalitatieve zin zou gedacht kunnen worden aan de politieke gevoeligheid en daardoor de omvang in termen van tijd en aandacht die het ministerie aan het agentschap besteedt. De mate van politieke gevoeligheid kan echter sterk verschillen in de loop van de tijd; incidenten kunnen ineens leiden tot veel aandacht, waarna de aandacht weer verslapt. Dit lijkt daarom geen geschikte, want niet stabiele classificatie.

Tabel 2. Indeling agentschappen naar omvang in geld en personeel

Aantal personeel (fte)		Bijdrage ministerie in euro's	
0 - 50	CBI, IVOP, BIE, DBZ	0 – 0.5 mln	IVOP, RGD, CBG, BIE, DBZ
51-500	CJBI, CAS, BPR, ITO, CFI, RAD, KNMI, Agentschap Telecom, Senter, PD, BH, Laser, CBG, NFI	0.5 mln – 50 mln	CBI, CJBI, CAS, CFI, RAD, KNMI, Agentschap Telecom, Senter, PD, BH, Laser, NFI
500 - 5000	IND, KLPD, DGWT, DTO, RGD, KVV	50 mln – 1 mld	IND, KLPD, BPR, ITO, DGWT, DTO, KVV
> 5000	DJI	> 1 mld	DJI

Bron: bewerking van Smullen et al., 2001:196

Een indeling in aantal personeel lijkt ons niet erg nuttig omdat er tussen agentschappen geen verschil is in de (ambtelijke) rechtspositie van het personeel. Dat maakt het moeilijk om te rechtvaardigen dat personeel-(omvang) aangrijpingspunt voor aansturing kan zijn.

Het probleem met een indeling op basis van de omvang van het budget is dat niet altijd duidelijk is of de bedragen in de begroting van het moederdepartement gaan over apparaatskosten (kosten van uitvoering, zoals salaris en huisvesting) of over programmakosten (kosten van subsidies, inkomsten uit tarieven). Daarbij komt dat sommige agentschappen niet via de rijksbegroting worden bekostigd, maar uit tarieven of andere inningen (bijvoorbeeld van boetes). Het is ook mogelijk dat dergelijke inkomsten helemaal niet ten goede komen aan het agentschap, zoals bij de Keuringsdienst van Waren (KVV) die de boetebedragen afdraagt aan LNV. Tenslotte verdienen sommige agentschappen ook in door opdrachten voor tweede (andere departementen) en derde (externe opdrachtgevers) uit te voeren. Het agentschap Senter doet dat bijvoorbeeld met dermate succes dat zij hun personeel in de winst kunnen laten meedelen.

Al deze variatie tezamen maakt het zeer ingewikkeld om hier een indeling van agentschappen te presenteren op basis van de financiering. Er zijn te veel categorieën denkbaar; omvang apparaatskosten, omvang programmakosten, omvang bijdrage van het ministerie, eigen inkomsten, wel of geen tarieven. Het lijkt raadzaam om eerst meer duidelijkheid te krijgen over al deze kenmerken per agentschap. We verwachten overigens wel dat een indeling van agentschappen op basis van de wijze van financiering goede aanknopingspunten kan bieden voor de (beheersmatige) aansturing door het moederdepartement.

Producten

Eerder (Smullen et al., 2001:197) maakten we een indeling tussen soorten producten die agentschappen moeten leveren. We onderscheidden expert-producten waarvoor expertkennis nodig is (bijvoorbeeld onderzoeksvaardigheden) en outputproducten zoals (grootschalige) administratieve producten en verstrekking van subsidies. Op die manier zou je tot de volgende indeling kunnen komen (tabel 3).

Tabel 3. Onderscheid in producten van agentschappen

Expertproducten		Outputproducten	
SSR	RVV	IND	NOVEM
KLPD	IWI	CJIB	BH
DGWT	GBWV	IVOP	LASER
RGD	CBG	CAS	Agentschap SZW
KNMI	CIBG	BPR	RAD
NFI	CBI	Belastingdienst	Senter
PD	BIE	CFI	ITO
Agentschap Telecom		EVD	DTO
		DBZ	

Bron: bewerking van Smullen et al., 2001

Het vereist nogal een grove karakterisering van het primaire proces van agentschappen om deze tweedeling helemaal in te kunnen vullen. Hier zijn we ervan uitgegaan dat voor opleiden (SSR), onderzoek (NFI), inspectie (bijvoorbeeld Rijksdienst voor Vee en Vlees RVV en Plantenziektkundige Dienst PD), registratie (bijvoorbeeld van geneesmiddelen, CBG, en beroepen in de zorg CIBG) en beheer van gebouwen (bijvoorbeeld Dienst Gebouwwerken en Terreinen DGWT) specifieke kennis nodig. Maar dat zou wellicht ook gezegd kunnen worden van het verstrekken van informatie (Economische Voorlichtingsdienst EVD) en het beheren van informatiebestanden (zoals de Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten BPR). Ook het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen (door bijvoorbeeld LASER en Senter) en vergunningen (IND) kan niet zonder een zekere mate van expertise. Eén van de belangrijkste motieven voor het verzelfstandigen van de uitvoering van beleid is immers dat de uitvoering kan worden verricht door experts, op afstand van de politiek (Algemene Rekenkamer, 1995:19) – al is bij de keuze voor de agentschapstatus vooral de invoering van het baten-lastenstelsel doorslaggevend (Smullen et al.,

2001:193). Overigens past het agentschap DJI niet in bovenstaande indeling.

Een andere indeling kan zijn tussen dienstverlening (informatie verstrekken, informatisering) en taken in een meer handhavende sfeer (inspectie, controle, certificering). Kickert (1998:91) oppert een driedeling in (1) massa of serieproductie, (2) professioneel-autonome diensten, en (3) toezicht, controle en inspectie diensten. Dergelijke indelingen zijn echter nog steeds te grof. Een fijnmazigere indeling van het primaire proces is dus nodig. De taken van agentschappen bieden hiervoor betere aanknopingspunten dan de producten.

Taken

In 1995 hanteerde de Algemene Rekenkamer een taakindeling voor zbo's die hier misschien ook nuttig kan zijn. De Rekenkamer onderscheidde tien taken, plus een categorie 'anders'. Tabel 4 bevat de resultaten van onze poging om agentschappen in deze indeling te passen.

Tabel 4. Indeling agentschappen op basis van taakindeling van de Algemene Rekenkamer voor zbo's

Taak	Agentschappen
1. Toezicht	PD, RVV, IWI, Agentschap Telecom
2. Toekennen/weigeren geldelijke uitkeringen	CJIB, CFI, Senter, NOVEM, Laser, Agentschap SZW
3. Beoordelen kwaliteit en certificering	GBWV
4. Verlenen van vergunningen	IND, DBZ
5. Opstellen van bindende regels	BH
6. Registreren	CBG, CIBG, BIE
7. Innemen van premies en andere bijdragen	Belastingdienst
8. Nemen van bindende beslissingen (individuele)	
9. Adviseren, stimuleren, opleiden, voorlichten e.d.	CBI, SSR, EVD
10. Onderzoek	KNMI, NFI
11. Anders	DJI, KLPD, IVOP, CAS, BPR, ITO, RAD, DTO, DGWT, RGD

De eerste twee taken (toezicht en geldelijke uitkeringen) zijn duidelijk herkenbaar als taken die ook door agentschappen worden uitgevoerd. Daarna

wordt het aantal agentschappen met dezelfde taak steeds kleiner. Nu is het aantal agentschappen in Nederland lager dan het aantal zbo's (430; Van Thiel & Van Buuren, 2001), dus is het niet verwonderlijk dat niet alle cellen van de tabel even rijkelijk zijn gevuld. Maar het grote aantal agentschappen in de categorie 'anders' duidt er op dat de indeling van de Rekenkamer niet voldoet voor agentschappen. Met name de beheerstaken (van gebouwen en informatiebestanden) maken geen onderdeel uit van de lijst van de Rekenkamer. De quasi-rechtspraak waar zoveel zbo's mee belast zijn (bijvoorbeeld de huurcommissies en de Commissie Gelijke Behandeling), is daarentegen niet direct terug te vinden in de (hoofd)-taakomschrijving van de agentschappen - met uitzondering wellicht van de IND, maar daar past de taak 'vergunningen verlenen' uiteindelijk toch beter bij.

De indeling van de Rekenkamer moet daarom aangepast worden. Een aantal taken kunnen worden samengevoegd, zoals opleiden, onderzoek en voorlichting, evenals registreren en vergunningen verlenen. Ook geldelijke uitkeringen en het innen van bijdragen wordt hier samengevoegd. Tenslotte wordt er een nieuwe categorie toegevoegd, namelijk beheerstaken. Tabel 5 laat het eindresultaat zien.

Tabel 5 Indeling van agentschappen op basis van hun taak

Taak	Agentschappen
1. Beheer (van gebouwen en informatiebestanden)	DGWT, RGD, ITO, DTO, BPR, RAD, CAS, IVOP
2. Geldelijke uitkeringen of inningen	CJIB, Belastingdienst, Senter, Laser, Cfi, agentschap SZW, CIBG, NOVEM
3. Inspectie/Controle	RVV, IWI, Agentschap Telecom, PD, GBWV
4. Opleiden/Onderzoek/Voorlichten	SSR, KLPD, KNMI, CBI, EVD, NFI
5. Registreren/Vergunning verlenen	CIBG, IND, BH, CBG, BIE, DBZ
6. Anders	DJI

De taakindeling in tabel 5 laat zien wat er gebeurt met 'klanten' van het agentschap; organisaties of burgers worden gecontroleerd, voorgelicht, betaald, beboet of geregistreerd. Overigens valt opnieuw DJI buiten de boot. Omdat het ons niet nodig (en niet raadzaam) lijkt een aparte categorie te maken voor alle agentschappen die een veiligheidstaak uitvoeren (zie hierboven), ligt het het meest voor de hand een categorie 'anders' toe te voegen, waar vooralsnog alleen de DJI in wordt opgenomen. Dat heeft ons in-

ziens de voorkeur boven het creëren van een aparte categorie 'gevangeniswezen', omdat in een categorie 'anders' in de toekomst mogelijk nog meer agentschappen zouden kunnen worden opgenomen.

Het valt overigens op dat ministeries voor hetzelfde soort taken (bijvoorbeeld uitvoeren subsidieregelingen) vaak hun eigen agentschap oprichten in plaats van gebruik te maken van dezelfde organisatie, ressorterend onder een ander departement. Toch zijn er wel voorbeelden te vinden, zoals Senter en RIVM, die meerdere ministeries bedienen. Ook is er binnen beleidsdepartementen een neiging te zien tot samenvoeging van verschillende organisaties met vergelijkbare taken tot één agentschap, zoals bijvoorbeeld de samenvoeging van de KVV en de RVV tot de Voeding- en Waren Autoriteit (VWA).

Gebruik van classificatie voor aansturing en verantwoording

In het voorgaande hebben we verschillende indelingen van agentschappen de revue laten passeren. Maar wat is het nut van dergelijke classificaties? Waar kunnen ze voor gebruikt worden? Hierna zullen we betogen dat enkele van de voorgestelde indelingen aanknopingspunten zouden kunnen bieden voor het toesnijden van de aansturing van agentschappen door het moederdepartement en het Ministerie van Financiën van individuele organisaties. Daarnaast zou het ook mogelijk implicaties kunnen hebben voor de wijze waarop agentschappen verantwoording afleggen. We moeten ons hier echter wel beperken tot speculaties, omdat er nog geen onderzoek is gedaan naar de bruikbaarheid van de classificaties. Duidelijk lijkt echter wel dat er behoefte is aan een indeling van agentschappen; het aantal organisaties wordt te groot en divers om onder één en hetzelfde (simpele) model te laten vallen.

In de aansturing van agentschappen wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen de beheersmatige en de beleidsmatige aansturing. De beheersmatige aansturing gebeurt vanuit de rol van het departement als eigenaar, bijvoorbeeld door de financiële directie FEZ. De beleidsmatige aansturing vindt plaats door of op advies van de beleidsdirectie(s) die verantwoordelijk is/zijn voor het beleid dat het agentschap uitvoert. Deze directie wordt ook vaak aangeduid als opdrachtgever.

Bij beide vormen van aansturing wordt gewerkt met contracten waarin afspraken worden vastgelegd over de te leveren prestaties door het agentschap en het budget dat het ministerie daarvoor ter beschikking stelt. Deze

afspraken zijn gegoten in kengetallen en prestatie-indicatoren. Het soort producten dat een agentschap levert, is van invloed op het soort indicatoren dat kan worden ontwikkeld. Enkele voorbeelden van prestatie-indicatoren die worden gebruikt door agentschappen zijn weergegeven in tabel 6. We hebben hier de classificatie naar taken gebruikt uit tabel 5, maar ook de indeling naar soort producten (tabel 3) is toepasbaar.

Tabel 6. Voorbeelden van prestatie-indicatoren voor agentschappen met bepaalde taken

Taak	Prestatie-indicatoren
Beheer	Aantallen gebouwen en terreinen; kosten van onderhoud; aantal onderhoudsplannen; aantal onderhoudsuren; toegankelijkheid informatie
Uitkeringen	Percentage fouten in toekenning of inning gelden; doorlooptijden van aanvragen; aantal verleende subsidies; aantal euro's besteed
Inspectie	Aantal inspecties; kostprijs per inspectie; aantal opgelegde boetes
Onderzoek e.a.	Kwaliteit van personeel in termen van bijv opleiding; kwaliteitszorgsysteem (visitatieoordelen)
Registratie e.a.	Aantal registraties of vergunningen; doorlooptijd; aantal uren per product; toegankelijkheid van informatie

Het soort indicatoren varieert tussen taken. Aantallen en volume van productie zijn makkelijker te maken voor uitkeringen, vergunningen en beheerstaken. Voor inspectietaken geldt dat het aantal inspecties gemeten kan worden, maar dat daarbinnen waarschijnlijk wel onderscheid nodig is naar het soort inspecties (enkelvoudig, diepgaand, herhalingsinspectie, et cetera). Voor onderzoek en aanverwante taken (expertproducten) wordt dat ingewikkelder. Bij dit soort professionele organisaties is de beleidsmatige aansturing meestal ook geringer, denk bijvoorbeeld aan het KNMI. De ontwikkeling van kengetallen ligt bij dergelijke organisaties ook meestal meer in handen van het agentschap zelf dan bij het beleidsdepartement.

Om een agentschap goed aan te kunnen sturen met behulp van een contract en kengetallen is het belangrijk te weten wat voor taak de organisatie uitvoert en welke producten worden geleverd. Sommige taken zijn moeilijker in maatstaven uit te drukken. Dan is het belangrijk om ook informatie te laten vastleggen over de omstandigheden waaronder wordt gewerkt. De prestaties van opleidingsinstituten zullen bijvoorbeeld verschillen in periodes van hoge en lage werkloosheid (denk aan noodzaak tot om-

scholing). Hetzelfde geldt voor de situatie waarin een agentschap wel of geen invloed heeft op de productievolumina. De KVV kan met een behoorlijke mate van zekerheid inschatten hoeveel inspecties het komend jaar nodig zullen zijn, op basis van hun ervaring in het verleden. De IND moet afwachten hoeveel vluchtelingen zich melden bij de asielzoekerscentra of via gezinshereniging het land in willen. Natuurlijk kunnen daarvoor ramingen worden gemaakt, maar die zijn van veel meer variabelen afhankelijk, zoals het EU-beleid of rampen in het thuisland van de vluchtelingen. Ook dit soort kenmerken moet verdisconteerd worden in de aansturing. Het vereiste om alle prestaties in kengetallen uit te drukken, zoals vastgelegd in de Instellingsprocedure Agentschappen, verdient op dit soort punten nuancering.

Behalve voor afspraken vooraf, worden prestatie-indicatoren ook gebruikt voor het afleggen van verantwoording achteraf. Agentschappen verantwoorden zich regelmatig aan hun moederdepartement (opdrachtgever en eigenaar) door bijvoorbeeld tussentijdse rapportages, jaarverslagen en -rekeningen. Naast deze verticale vorm van verantwoording, experimenteren agentschappen ook met meer horizontale vormen van verantwoording, aan klanten en andere opdrachtgevers. De RGD heeft bijvoorbeeld aangekondigd een klanttevredenheidmonitor uit te gaan voeren. Ook Senter rapporteert jaarlijks aan al haar opdrachtgevers, binnen en buiten EZ. Het valt te verwachten dat hierover dezelfde discussie gevoerd zal gaan worden als momenteel bij zbo's het geval is.

Een aantal zbo's publiceerde vorig jaar een *Handvest Publieke Verantwoording* waarin werd gesteld dat hiërarchische, verticale verantwoordingsmechanismen verouderd zijn en dat de verantwoording aan klanten steeds belangrijker zal worden. In het geval van agentschappen zal dit waarschijnlijk vooral gaan spelen bij organisaties met meerdere opdrachtgevers (vgl. de classificatie op basis van de wijze van financiering hierboven, met name op het punt van overige inkomsten), en in die situaties waar de mogelijkheden tot verticale verantwoording beperkt zijn door bijvoorbeeld de hierboven genoemde problemen met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren (specifieke taken, expertproducten). Het lijkt daarom verstandig dat de afspraken tussen agentschappen en het moederdepartement en de vereisten van Financiën ten aanzien van de verantwoording op dit punt aangepast worden, om ruimte te bieden aan dit soort initiatieven.

Tot slot

Nu het aantal agentschappen in Nederland steeds groter wordt, moet nagegaan worden hoe toepasbaar het uniforme agentschapmodel (nog) is. Verschillen tussen agentschappen op basis van bijvoorbeeld taken of de wijze van financiering kunnen gevolgen hebben voor de wijze van aansturing door het moederdepartement en de wijze van verantwoording door het agentschap. Vakministeries en het coördinerende departement Financiën moeten dergelijke verschillen verdisconteren in hun beleid ten aanzien van agentschappen. De classificaties die ontwikkeld zijn in deze bijdrage zouden daar wellicht behulpzaam bij kunnen zijn.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde diensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Smullen, A., S. van Thiel & C. Pollitt. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *B&M*, 28(4), 190-201.
- Thiel, S. van & M.W. van Buuren. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55(5), 386-404.

Over de auteurs

Dr. S. van Thiel en drs. A.J. Smullen zijn verbonden aan het Centrum voor Publiek Management en de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie via: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam of e-mail naar vanthiel@fsw.eur.nl en smullen@fsw.eur.nl

Kort CV:

Dr. Sandra van Thiel (1968) studeerde onderwijskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (cum laude). Na haar afstuderen werkte ze enige tijd bij een gemeente, tot zij in 1994 assistent in opleiding werd bij het interuniversitair centrum voor theorie en methodologie in de sociale wetenschappen (ICS, Universiteit Utrecht). In mei 2000 promoveerde zij aldaar op een proefschrift naar verzelfstandiging. Sinds 1998 werkt zij als universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij is lid van het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde en heeft diverse wetenschappelijke publikaties op haar naam staan over verzelfstandiging, met name zelfstandige bestuursorganen.

Drs. Amanda J. Smullen (1972) studeerde politicologie aan de University of Melbourne, Australia. In 1997 studeerde zij af op een onderzoek naar de representatie van vrouwelijke parlementsleden, een landenvergelijking met Noorwegen. Sinds januari 2000 is zij als assistent in opleiding verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daar is zij betrokken bij EURO-pair, een landenvergelijkend onderzoek naar agentschappen, en schrijft zij een proefschrift over de betekenis van het begrip verzelfstandiging ten aanzien van agentschappen in Nederland, Zweden en Australië.

Bijlage

Tabel 1. Taken van agentschappen in Nederland

Naam	Opgericht	Ministerie	Taakbeschrijving
CBI Centrale Beoordeling van de import uit ontwikkelingslanden	1998	BUIZA	Bevordering van import uit ontwikkelingslanden door importeurs te ondersteunen bij verkrijgen van toegang tot EU markten, geeft cursussen en verspreidt markt-informatie
IND Immigratie en Naturalisatie Dienst	1994	JUST	Beoordeelt asielaanvragen, verblijfsvergunningen, visa en naturalisaties, werkt ook mee aan grenscontroles
DJI Dienst Justitiële Inrichting	1995	JUST	Gevangeniswezen
CJIB Centraal Justitieel Incasso Bureau	1996	JUST	Int en verzendt verkeersboetes, behandelt bezwaarschriften tegen boetes, en vaardigt arrestatiebevelen uit
SSR Studiecentrum Rechtspleging	2004 [*]	JUST	Opleiding van functionarissen in rechtspraakstelsel
DBZ Dienst Bestuurlijke Zaken	2003 [*]	JUST	Bevorderen van integriteit van personen en bedrijven, verlenen van verklaringen van 'goed gedrag' over bedrijven en personen t.b.v. vergunningverlening
NFI Nederlands Forensisch Instituut	2004 [*]	JUST	Forensisch onderzoek
KLPD Korps Landelijke Politie Dienst	1998	BZK	Bestrijden van criminaliteit en beschermen van veiligheid.
IVOP Informatie Voorziening Overheidspersoneel	1995	BZK	Verzorgt salarissysteem voor overheidspersoneel
CAS Centrale Archief en Selectie Dienst	1997	BZK	Onderhoudt archieven ten behoeve van overheid (actief binnen BZK)
BPR Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	1998	BZK	Onderhoudt administratief registratiesysteem met gegevens over identiteit en reisdocumenten t.b.v. gemeenten. Levert gegevens en materiaal voor vervaardiging paspoorten
ITO Informatie & Communicatie Technologie Organisatie	1999	BZK	Onderhoudt informatiesystemen van politie
Belastingdienst	2003	FIN	Innen van belastingen
CFI Centrale Financiële Instelling	1996	OCW	Verzorgt alle subsidiestromen aan scholen en onderwijsinstellingen
RAD Rijksarchief Dienst	1996	OCW	Onderhoudt collectie van overheidsdocumenten, verstrekt informatie aan derden
DTO Defensie Telematica Organisatie	1998	DEF	Onderhoudt informatie en communicatiediensten voor legereenheden
DGWT Dienst Gebouwwerken en	1996	DEF	Onderhoudt gebouwen en terreinen van overheid

Terreinen			
RGD Rijksgebouwen Dienst	1999	VROM	Beheert alle overheidsgebouwen, incl. koninklijke gebouwen, historische monumenten
KNMI Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	1995	V&W	Doet onderzoek naar en geeft informatie over het weer.
Agentschap Telecom ^a	2002	EZ	Beheert het radio spectrum, wijst frequenties toe, ontwikkelt regelgeving voor gebruik van frequenties en standaardisatie van telecommunicatie materialen
Senter	1994	EZ	Geeft subsidies aan bedrijven in verschillende sectoren
EVD Economische Voorlichtingdienst	2001	EZ	Ondersteunen bedrijfsleven door informatie en subsidies
NOVEM Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu ^b	2001	EZ	Verstrekt subsidies en informatie aan bedrijven en overheden om duurzame ontwikkeling te stimuleren
BIE Bureau Industrieel Eigendom	2002	EZ	Registreren en onderzoeken van octrooien, onderhouden van octrooi-databank
PD Plantenziektkundige Dienst	1994	LNV	Controleert de im- en export van planten en plantaardige producten van buiten Europa.
BH Bureau Heffingen	1998	LNV	Bepaalt heffingen voor importeren van bijv. mineralen, dieren e.a.
LASER	1999	LNV	Geeft subsidies aan de landbouwsector, w.o. EU-subsidies.
RVV Rijksdienst voor keuring van vee en vlees ^c	2003 [*]	LNV	Kwaliteitscontrole vlees en bestrijding ziekte onder vee
Agentschap SZW	2003 [*]	SZW	Beoordelen van subsidie-aanvragen in het kader van ESF, uitkeren van subsidies
IWI Inspectie Werk en Inkomen	2005 [*]	SZW	Toezicht op uitvoering van sociale zekerheid
CBG College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	1999	VWS	Beoordeelt of farmaceutische producten wel of niet voorgeschreven en verkocht mogen worden
GBWV Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken	1996	VWS	Beoordeelt voedsel, huishoudelijke en veterinaire producten op risico's voor de gezondheid
CIBG Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg ^d	2003 [*]	VWS	Registreren, nemen van besluiten en verstrekken van informatie over kosten van gezondheidszorg (o.a. geneesmiddelen, hulpmiddelen e.a.)

(bron: instellingsbrieven en jaarverslagen; Smullen et al., 2001)

^{*} datum waarop agentschap beoogd is opgericht te worden

^a voorheen divisie Telecom van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, daarvoor RDR Rijksdienst voor Radiocommunicatie (sinds 1996)

^b NOVEM was zbo (BV), maar heeft sinds 1-1-2001 tijdelijke agentschapstatus

^c RVV zal op termijn worden samengevoegd met GBWV tot Voeding- en Waren Autoriteit (VWA)

^d CIBG is anno 2002 onderdeel van de Inspectie Gezondheidszorg